



A Relação entre Gestão Fiscal e Transparência: Uma Análise das Prefeituras Brasileiras

FRANKLIN FEITOSA GRAMACHO

Universidade Federal da Bahia

Resumo

Os níveis subótimos de transparência nas prefeituras brasileiras apontados pela literatura, ainda que sob o imperativo legal, demonstra a insuficiência da lei como determinante único do *disclosure* no setor público. A partir desta problemática, o objetivo deste estudo é investigar a associação entre a qualidade da gestão fiscal e o nível de transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes. Para isso, utilizou-se uma Regressão Linear Múltipla, onde as notas atribuídas pela Controladoria-Geral da União aos municípios, por meio da Escala Brasil Transparente, foram utilizadas como *proxy* para a transparência das prefeituras e o Índice Firjan de Gestão Fiscal representou a qualidade da gestão fiscal. A amostra final contou com 632 municípios brasileiros. Os resultados encontrados não permitem refutar a hipótese de que existe uma relação positiva entre a qualidade da gestão fiscal e o índice de transparência ativa e passiva dos municípios analisados. Ainda que o desenho de pesquisa adotado não permita extrapolar a associação encontrada para inferências causais, os achados estão em sintonia com as explicações fornecidas pela teoria da agência e estudos baseados na *discretionary-based disclosure*. Por tais perspectivas, os prefeitos estariam escolhendo racionalmente o nível de divulgação de informações com base na qualidade da gestão fiscal em prol da maximização de suas próprias utilidades, que podem estar atreladas, por exemplo, a sua reeleição ou eleição do seu sucessor político. Em relação às variáveis de controle utilizadas, foi constatada uma relação positiva e estatisticamente significativa da transparência das prefeituras com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e com o número de habitantes. Além da contribuição literária, espera-se gerar *insights* aos legislativos municipais e órgãos de controle externo acerca de mecanismos que inibam o comportamento oportunista dos prefeitos e favoreçam um governo local transparente.

Palavras-chave: Transparência. Gestão fiscal. Municípios. Teoria da Agência.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

1. Introdução

A busca pela transparência no setor público brasileiro ganhou força no ano 2000 com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Costa, Xavier, Rêgo, & Macêdo, 2020, p. 37). A partir daí, uma série de dispositivos legais versam acerca do tema, impõem obrigatoriedade na evidenciação de determinadas informações e estabelecem critérios a serem seguidos. Ainda assim, pesquisas recentes apontam baixos níveis de divulgações de informações obrigatórias por prefeituras brasileiras (Alves, Miranda, Teixeira, & Souza, 2021; Chiariello *et al.*, 2019; Franke, Visentini, Söthe, & Santos, 2020; Lopes, Valadares, Azevedo, & Leroy, 2020; Silva & Bruni, 2019), de modo a evidenciar que a decisão dos gestores públicos em divulgar informações transcende as imposições legais.

O presente artigo testa a hipótese de que existe uma relação positiva entre a qualidade da gestão fiscal e o índice de transparência dos municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes. O objetivo é investigar se a variação no nível de transparência das prefeituras associa-se à qualidade das suas gestões fiscais. Para isso, utilizou-se uma Regressão Linear Múltipla, onde a transparência representa a variável dependente e a qualidade da gestão fiscal é a variável independente. Com fulcro na literatura, utilizou-se as variáveis de controle: Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*; estimativa populacional; e Índices Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) referentes à educação, saúde e emprego e renda. Os resultados encontrados não permitem rejeitar a hipótese de pesquisa.

Tal hipótese é sustentada pela Teoria da Agência, que por sua vez, sugere que os indivíduos agem para maximizar seus próprios interesses e, assim, a assimetria de informações em desfavor do principal maximizaria o comportamento oportunista dos gestores (Jensen & Meckling, 1976). Na administração pública municipal, o problema da assimetria informacional tem o prefeito na figura do agente e a população no papel do principal.

Uma das linhas de pesquisas que estudam os fenômenos relacionados à divulgação é a *discretionary-based disclosure* (Verrecchia, 2001). Por esta ótica, presume-se que o agente possui mais informações que o principal e exerce sua discricionariedade de forma oportunista ao decidir divulgar ou não determinada informação.

Os resultados de trabalhos nacionais que testaram a associação entre transparência e o desempenho da gestão fiscal de prefeituras brasileiras não são conclusivos (Avelino, Cunha, Lima, & Colauto, 2014; Bernardo, Reis, & Sedyama, 2017; Santos & Machado, 2021). Em relação a tais trabalhos, o presente artigo avança ao aumentar o número da amostra e considerar a transparência passiva na operacionalização do conceito de transparência municipal.

Além da contribuição literária acerca de um tema relevante ao interesse público, espera-se gerar *insights* aos legislativos municipais e órgãos de controle externo acerca de mecanismos que inibam o comportamento oportunista dos prefeitos e favoreçam um governo local transparente. A identificação de determinantes da transparência viabiliza à população uma análise mais acurada da real situação do município, bem como um melhor julgamento dos prefeitos, o que pode propiciar um voto mais consciente.

A próxima seção desenvolve o referencial literário, que abarca a teoria da agência e os estudos baseados na *discretionary-based disclosure*, a transparência e a gestão fiscal no setor público. Na seção 3 constam os procedimentos metodológicos utilizados. A seção 4 discorre acerca das análises e resultados e, por fim, encerra-se na seção 5 com as considerações finais.

2. Referencial Teórico

2.1 Teoria da Agência e *Discretionary-Based Disclosure*



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

A Teoria da Agência tem como foco a relação contratual onde um proprietário (principal) contrata um gerente (agente) para administrar a empresa e tomar decisões em seu lugar (Jensen & Meckling, 1976). O conflito de agência surge em decorrência de ambas as partes do contrato serem maximizadoras de suas próprias utilidades. Assim, o agente tenderá a agir em benefício próprio, independentemente dos interesses do principal.

Em uma adaptação à administração pública municipal, tem-se o prefeito na figura do agente e a população no papel do principal. Os municípios “contratam” um prefeito para gerir a cidade durante quatro anos e os conflitos de agência emergem com a possibilidade de os interesses das partes destoarem (Scarpin & Slomski, 2007). Destarte, a assimetria de informações figura-se como um potencializador do comportamento oportunista dos prefeitos.

Nesta perspectiva, o *disclosure* de informações pode ser considerado uma espécie de atenuante aos conflitos de agência. Os termos divulgação, evidenciação e *disclosure* são tratados como sinônimos na presente pesquisa.

Verrecchia (2001) classifica as pesquisas que estudam os fenômenos relacionados a divulgação em três categorias: *association-based disclosure*, *discretionary-based disclosure* e *efficiency-based disclosure*. Na visão baseada na discricionariedade, o autor admite que o gestor possui mais informações que os *stakeholders* e exerce sua discricionariedade racional ao decidir divulgar ou não determinada informação.

O problema da seleção adversa consiste em um dos focos dos estudos baseados na discricionariedade da divulgação, onde uma boa gestão teria incentivos ao *disclosure*, seja porque os benefícios da divulgação extrapolariam seus respectivos custos, seja porque o mercado interpretaria a não divulgação como um sinal de mal desempenho (Lima, 2009). Assim, uma má gestão teria menos incentivos para ser transparente. Uma das hipóteses inferidas do estudo analítico de Verrecchia (2001) é que o *disclosure* tem correlação positiva com o desempenho da organização (Avelino, 2013, p. 30).

Uma vez fundamentada a possibilidade iminente do comportamento oportunista dos prefeitos, retendo informações da sociedade com o fito de maximizar interesses pessoais, na próxima secção, abordar-se-á os aspectos relacionados à transparência no setor público.

2.2 Transparência no Setor Público

Na esfera pública, a transparência trata-se do acesso irrestrito da população a informações tempestivas e confiáveis acerca das decisões dos gestores e do desempenho da entidade (Armstrong, 2005, p. 1). Percebe-se que tal conceito transcende a divulgação de informações juridicamente obrigatórias (Martins, Silva, Melo, Marchetti, & Veiga, 2016) e não está ligada, exclusivamente, a evidenciação por iniciativa da administração, abarcando também as solicitações feitas pelos cidadãos.

No Brasil, a divulgação de informações no setor público ganhou força após a Lei Complementar (LC) n. 101 (2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Costa *et al.*, 2020, p. 37). A LC n. 131 (2009) reforçou a busca por uma gestão transparente ao impor a determinação da “disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. Um dos últimos dispositivos legais que impactaram no tema abordado foi a Lei n. 12.527 (2011), conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI). A LAI estabelece que seus dispositivos buscam “assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública”.

Entrementes, apesar de todo esse aparente esforço, deve-se jogar luz à insuficiência da lei como determinante único do *disclosure*. Com fulcro nos argumentos expostos na seção anterior, infere-se que os prefeitos irão escolher racionalmente o nível de *disclosure* a ser



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

adotado com base na maximização de suas próprias utilidades. Fatores ambientais como baixo *enforcement*, insegurança jurídica e impunidade podem inibir a escolha pela divulgação de informações, ainda que sejam obrigatórias.

Pesquisas recentes apontam baixos níveis de divulgações de informações obrigatórias por prefeituras brasileiras (Alves *et al.*, 2021; Chiariello *et al.*, 2019; Franke, *et al.*, 2020; Lopes *et al.*, 2020; Silva & Bruni, 2019), o que converge à ideia de que a decisão de divulgar informações transcende o imperativo da lei.

Outra questão importante é que o nível ótimo de transparência pública deve considerar a divulgação de informações obrigatórias e facultativas, ativa e passiva. Enquanto a transparência ativa consiste na divulgação de informações por iniciativa da gestão, a passiva trata-se das respostas às requisições realizadas pela população. Ambas podem ser de caráter obrigatório ou facultativo (Zuccolotto, Teixeira & Riccio, 2015, pp. 148 e 149).

Uma vez que a imposição legal não é o único meio de se explicar o nível de transparência das prefeituras, emerge a necessidade de trazer à baila fatores vinculados ao caráter racional e oportunista do gestor. Um dos aspectos abordados na literatura é a associação entre o desempenho da gestão fiscal e o seu respectivo nível de transparência. Na próxima seção, abarcar-se-á alguns aspectos inerentes à gestão fiscal no setor público, resultados recentes de estudos anteriores e a formulação da hipótese de pesquisa.

2.3 Gestão Fiscal no Setor Público

A gestão fiscal relaciona-se às atividades voltadas ao orçamento com a finalidade de analisar, organizar e administrar os recursos do setor público, abrangendo o processo de elaboração, aprovação, execução e avaliação da lei orçamentária (Magalhães, 2017).

A descentralização promovida pela Constituição Federal (1988) ampliou os poderes dos municípios, dando-lhes papel de destaque ao aumentar sensivelmente suas responsabilidades no âmbito das receitas e despesas. Em tese, atribuir responsabilidades fiscais aos prefeitos permite um maior controle por parte do contribuinte, dado que o município é o Ente Federativo mais próximo do cidadão. Inclusive, a chance de reeleição dos prefeitos pode ser explicada pelo seu desempenho fiscal (Cavalcante, 2015). Assim, os prefeitos teriam incentivos para gerenciar o nível de divulgação com base na qualidade da gestão fiscal.

Alguns trabalhos testaram a possível relação entre a transparência das prefeituras brasileiras e variáveis relacionadas ao desempenho da sua gestão fiscal (Avelino *et al.*, 2014; Baldissera, Dall’Asta, Casagrande, & Oliveira, 2020; Bernardo *et al.*, 2017; Cruz, Ferreira, Silva, & Macedo, 2012; Martins *et al.*, 2016; Melo, Martins & Martins, 2016; Santos & Machado, 2021). Os resultados não são conclusivos. Entre as variáveis utilizadas com o intuito de captar a qualidade da gestão fiscal, destaca-se o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), que considera quatro dimensões: autonomia; gasto com pessoal; liquidez; e investimentos. O IFGF visa “contribuir com o debate sobre a eficiência da gestão fiscal, trazendo como foco a administração dos recursos públicos pelas prefeituras” (Firjan, 2021, p. 1).

Avelino *et al.* (2014) investigou as características explicativas do nível de *disclosure* voluntário de 130 municípios do Estado de Minas Gerais. Uma das hipóteses da pesquisa foi que prefeituras com maiores IFGF tendem a apresentar melhores níveis de divulgação voluntária em seus portais eletrônicos. Ao fim do estudo, a hipótese foi refutada. O trabalho não considera as informações que deveriam ser divulgadas obrigatoriamente e limita-se à transparência ativa. Ou seja, não leva em conta as solicitações feitas pelos munícipes.

Bernardo *et al.* (2017) também refutaram a hipótese de pesquisa ao encontrarem uma relação negativa e estatisticamente insignificante entre o IFGF e a transparência municipal. A

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

amostra da pesquisa contou com apenas 66 municípios de médio e grande porte do estado de Minas Gerais. O estudo não levou em conta a transparência passiva.

Por sua vez, Santos e Machado (2021) documentaram uma significância estatística na relação entre o IFGF e a transparência de 157 municípios paraibanos. Os autores testaram o IFGF de forma segregada. O artigo sugere uma associação positiva entre a transparência ativa das prefeituras e as dimensões “gastos com pessoal” e “liquidez”, em níveis de confiança estatística de 90 e 99%, respectivamente.

Além do reduzido tamanho das amostras e do fato delas não serem probabilísticas, os estudos supracitados não consideraram a transparência passiva. Utilizar apenas a transparência ativa pode provocar um problema de fidelidade representativa em relação ao signo “transparência” no setor público, uma vez que, essa modalidade passaria por um “filtro” dos gestores (Alves *et al.*, 2021). A transparência passiva é importante para jogar luz à real intenção dos prefeitos no que tange ao nível de *disclosure*.

Destarte, com base na Teoria da Agência e nos estudos dos fenômenos relacionados a divulgação baseada na discricionariedade, a presente pesquisa sugere:

H1: Existe uma relação positiva entre a qualidade da gestão fiscal e o índice de transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes.

3. Procedimentos Metodológicos

3.1 Variáveis Utilizadas

A variável dependente do estudo é a transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes. Foi utilizada como *proxy* as notas atribuídas pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Escala Brasil Transparente (EBT) – avaliação 360°, onde foram analisados todos os estados e municípios com mais de 50 mil habitantes. O período de avaliação se deu entre 09/07/2018 e 14/11/2018 e as notas variam de 0 a 10. O intuito da EBT é “aprofundar o monitoramento da transparência pública e possibilitar o acompanhamento das ações implementadas por estados e municípios na promoção do acesso à informação” (CGU, n.d.). Os quesitos avaliados estão dispostos na tabela 01.

Tabela 01 – Quesitos avaliados pela EBT – Avaliação 360°

Transparência Passiva	Transparência Ativa
Divulgação do SIC físico (atendimento presencial).	Existência de <i>site</i> oficial.
Existência de ferramenta eletrônica para envio de pedidos.	Informações sobre estrutura organizacional e unidades.
Inexistência de pontos que dificultem ou inviabilizem o pedido.	Existência de Portal de Transparência.
Possibilidade de acompanhamento do pedido.	Informações sobre receitas e despesas.
Após o envio de três pedidos de acesso à informação, os itens abaixo foram analisados de acordo com as respostas.	Informações sobre licitações e contratos.
Respostas no prazo legal.	Possibilidade de acompanhamento de obras públicas.
Respostas em conformidade com o que foi solicitado.	Informações sobre diárias.
Indicação de possibilidade de recurso.	Informações sobre servidores públicos.
	LAI: divulgação da regulamentação e relatório estatístico de atendimento.
	Dados aberto: existência de catálogo ou inventário.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações da EBT – Avaliação 360° (2021)

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Os solicitantes dos três pedidos referentes a transparência passiva não se identificaram como funcionários da CGU e as avaliações passaram por um processo de revisão. O peso atribuído à transparência ativa e passiva foram iguais.

A variável explicativa principal do estudo é a qualidade da gestão fiscal dos municípios e foi utilizado como *proxy* o Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), construído cabalmente com base em dados fiscais, oficiais e declarados pelas próprias prefeituras. O IFGF é composto por quatro indicadores com o mesmo peso para o cálculo do índice integrado. Na dimensão “Autonomia” é avaliada a capacidade de financiar a estrutura administrativa. No nível “Gastos com Pessoal” é apreciado o grau de rigidez do orçamento. A dimensão “Liquidez” trata-se do cumprimento das obrigações financeiras das prefeituras e o nível “Investimentos” relaciona-se a capacidade de gerar bem-estar e competitividade (Firjan, 2021)

O Firjan (2021, p. 2) atribui, por meio do IFGF, uma pontuação para cada prefeitura que varia de 0 a 1 e são classificados em quatro conceitos: gestão de excelência (superiores a 0,8); boa gestão (entre 0,6 e 0,8); gestão em dificuldade (entre 0,4 e 0,6); e gestão crítica (inferiores a 0,4). Os detalhes acerca da construção dos índices em cada uma de suas dimensões são disponibilizados pelo Firjan (2021).

Com fulcro em evidências empíricas documentadas na literatura, foram utilizadas como variáveis de controle: Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*; estimativa populacional; e Índices Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) referentes à educação, saúde e emprego e renda. Na tabela 02 são expostos os indicadores utilizados, sua descrição, a fonte dos dados, as relações esperadas e os trabalhos empíricos que as fundamentam.

Tabela 02 - Variáveis de controle

Indicador	Descrição	Fonte dos dados (ano-base)	Relação esperada	Fundamentação
População	Número de habitantes estimado por município.	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] (2018)	Inconclusivo	<u>Relação positiva:</u> Costa <i>et al.</i> (2020); Baldissera <i>et al.</i> (2020); Franke <i>et al.</i> (2020); Cruz, Silva, & Santos, (2009). <u>Estatisticamente insignificante:</u> Santos & Machado (2021); Bartoluzzio & Anjos (2020); Chiariello <i>et al.</i> (2019); Comin, Ramos, Zucchi, Favretto, & Fachi (2016); Queiroz, Nobre, Silva, & Araújo (2013).
PIB <i>per capita</i>	Produto Interno Bruto anual dos municípios por habitantes.	IBGE (2018)	Inconclusivo	<u>Relação negativa:</u> Lopes <i>et al.</i> (2020). <u>Estatisticamente insignificante:</u> Costa <i>et al.</i> (2020); Bartoluzzio & Anjos (2020); Franke <i>et al.</i> (2020); Divino, Bezerra, & Nossa, (2019); Silva & Bruni (2019); Cruz <i>et al.</i> (2012); Cruz <i>et al.</i> (2009).
IFDM – educação	Índice IFDM referente à educação.	FIRJAN (2016)	Positiva	Santos & Machado (2021); Costa <i>et al.</i> (2020); Bartoluzzio & Anjos (2020); Baldissera <i>et al.</i> (2020); Ribeiro & Zuccolotto (2014); Queiroz <i>et al.</i> (2013).
IFDM – saúde	Índice IFDM referente à saúde.	FIRJAN (2016)	Positiva	Santos & Machado (2021); Bartoluzzio & Anjos (2020); Ribeiro & Zuccolotto (2014); Queiroz <i>et al.</i> (2013).
IFDM – Emprego e Renda	Índice IFDM referente ao emprego e renda.	FIRJAN (2016)	Positiva	Santos & Machado (2021); Bartoluzzio & Anjos (2020); Ribeiro & Zuccolotto (2014); Queiroz <i>et al.</i> (2013).

Fonte: Elaboração própria

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

O Firjan (2018) disponibiliza todos os pormenores metodológicos relacionados à construção do IFDM em suas três dimensões.

3.2 Modelo Econométrico

Para testar a hipótese de pesquisa, utilizou-se uma Regressão Linear Múltipla (RLM) por meio do Método dos Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), conforme modelo a seguir:

$$ITAPMi = \alpha + \beta1. IFGFi + \beta2. PIBi + \beta3.POPi + \beta4.IFDMEi + \beta5. IFDMSi + \beta6. IFDMERi + \varepsilon i. \quad (1)$$

Onde, ITAPM representa o Índice de Transparência Ativa e Passiva Municipal; IFGF trata-se do Índice Firjan de Gestão Fiscal; PIB é o Produto Interno Bruto *per capita* do município; POP é o logaritmo natural da população estimada em cada município; IFDME representa o IFDM – educação; IFDMS trata-se do IFDM - saúde; IFDMER é o IFDM – emprego e renda; i representa o subscrito município; e ε consiste no termo de erro da regressão.

Em caráter preliminar, os dados foram organizados em uma planilha do Excel e, na sequência, submetidos ao *software Gretl* para o tratamento quantitativo.

4. Análises e Resultados

4.1 Amostra e Coleta de Dados

O universo do estudo abrange os municípios brasileiros que possuem população superior a 50 mil habitantes, ou seja, todos aqueles de médio e grande porte, conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os habitantes desses municípios representaram cerca de 3/4 da população brasileira em 2018, de acordo com estimativa do IBGE (2021). Destarte, considera-se justificada a escolha de tais municípios.

Todos os dados utilizados foram secundários. Primeiramente, foram coletados do sítio oficial da CGU os dados referentes às notas atribuídas aos municípios pelo seu nível de transparência, por meio da EBT – avaliação 360°. A fonte das demais variáveis utilizadas no estudo foram o sítio oficial da Firjan (IFGF, IFDME, IFDMS e IFDMER) e do IBGE (estimativa populacional e PIB *per capita*).

O ano-base de 2018 foi escolhido devido a disponibilidade dos dados referentes as variáveis principais. As exceções foram as variáveis de controle IFDME, IFDMS e IFDMER, que por indisponibilidade, utilizou-se a informação menos defasada disponível, 2016.

Inicialmente, o número de observações relacionadas à transparência dos municípios eram 655. Após a exclusão de 23 municípios por não possuírem dados na base do Firjan, a amostra final não probabilística foi de 632 municípios.

4.2 Estatísticas Descritivas

A tabela 03 apresenta as estatísticas descritivas de todas as variáveis do modelo, onde contempla-se a média, mediana, mínimo, máximo e desvio padrão.

Tabela 03 – Estatística descritiva de todas as variáveis do modelo

Variável	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
ITAPM	6,5780	6,590	0,5900	9,950	1,907
IFGF	0,5320	0,5511	0,01303	0,9488	0,1855
IFDME	0,8011	0,8096	0,4806	1,000	0,1129
IFDMS	0,8138	0,8422	0,2978	0,9718	0,1096
IFDMER	0,5861	0,6037	0,2746	0,8537	0,1192

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Tabela 03 – Estatística descritiva de todas as variáveis do modelo

(Conclusão)

Variável	Média	Mediana	Mínimo	Máximo	Desvio Padrão
PIB	32.156,00	26.998,00	5.833,00	306.163,17	25.882,00
POP	216.393	96.312	49474	12.176.866	612.811

Fonte: Dados da pesquisa

Em relação à transparência ativa e passiva, os municípios atenderam, em média, 65,78% do esperado, conforme quesitos avaliados pela CGU. Percebe-se pela mediana que um pouco mais da metade dos municípios foi avaliado acima da média. Em geral, o desvio padrão demonstra que as notas variaram próximas à média. Os municípios de Londrina-PR e Serra-ES foram os mais transparentes (9,95), enquanto Manacapuru-AM obteve a pior avaliação (0,59).

A qualidade da gestão fiscal dos municípios também não apresentou grandes dispersões. A maioria foi avaliado um pouco acima da média de 53,20%, que por sua vez, já sinaliza uma gestão fiscal em dificuldades, conforme parâmetro do Firjan. O melhor e pior desempenho fiscal foram de Santana de Parnaíba-SP (0,9488) e Bayeux-PB (0,0130).

O IFDM - educação e saúde - dos municípios apresentaram resultados acima de 80%, em média. A maioria dos municípios ficaram um pouco acima da média. Quanto ao IFDM – emprego e renda, a média dos municípios foi mais baixa (58,61%) e a mediana aponta que a maioria deles foram avaliados acima da média.

Em relação ao PIB *per capita*, o elevado desvio padrão (R\$ 25.882,00) expõe uma diferença entre os municípios, onde a maioria deles ficaram abaixo da média de R\$ 32.156,00. Esse contraste pode ser ilustrado pela comparação entre Paulínea-SP e Vargem Grande-MA, maior e menor PIB *per capita* em 2018 com R\$ 306.163,17 e R\$ 5.833,00, respectivamente.

Na avaliação da transparência dos municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes, a CGU considerou a população estimada pelo IBGE em 2017. No entanto, os dados colhidos referente à variável população baseou-se na estimativa do IBGE de 2018. Assim, a CGU considerou 5 municípios que em 2018 foi estimado com menos de 50 mil habitantes pelo IBGE. Devido a pouca diferença, além de tratar-se de uma estimativa, o autor decidiu manter os municípios que, conforme a estimativa do IBGE 2018, tinham a seguinte população: Bocaiuva-MG (49.942 habitantes); Nova Venécia-ES (49.780 habitantes); Monte Santo-BA (49.565 habitantes); Santiago-RS (49.493 habitantes); e Macaúbas-BA (49.474 habitantes).

A média populacional dos municípios da amostra foi de 216.393 habitantes. A mediana indica que a grande maioria desses municípios constam abaixo da média. A grande dispersão dos dados, representado por um desvio padrão de 612.811 pessoas, pode ser ilustrada pela diferença entre a população estimada de São Paulo-SP e Macaúbas-BA, 12.176.866 e 49.474 habitantes, respectivamente.

4.3 Análise da Regressão

Devido à grande amplitude dos dados referentes ao PIB e à População, conforme visto na subseção anterior, adotou-se na regressão o logaritmo natural para ambas as variáveis.

Antes de realizar a regressão, foi verificada uma possível correlação entre as variáveis explicativas, por meio do *Software* Excel. Após o coeficiente de *Pearson* apresentar forte correlação positiva entre as variáveis de controle IFDM educação, IFDM saúde e IFDM emprego e renda, optou-se por considerar apenas a dimensão saúde como *proxy* do IFDM integrado, uma vez que, foi a que melhor se adequou ao modelo. Feita tal adaptação, os resultados da correlação encontram-se na tabela 04.

São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Tabela 04 – Correlação de *Pearson* entre as variáveis explicativas

Variáveis Explicativas	IFGF	POP	PIB	IFDMS
IFGF	1			
POP	0,123970122	1		
PIB	0,350294761	0,081028954	1	
IFDM	0,487469232	0,089797247	0,399695403	1

Fonte: Dados da pesquisa

A interpretação dos coeficientes de *Pearson*, com fulcro em Levin e Fox (2004), ainda sugere uma correlação positiva de fraca a moderada das variáveis explicativas, mas descarta fortes correlações (+0,60). Assim, espera-se ter diminuído possíveis vieses nos parâmetros do modelo.

Após essa adequação, verificou-se os pressupostos do modelo estatístico. Apesar do teste *Ramsey Regression Equation Specification Error Test* (RESET) ter rejeitado a hipótese nula de que a especificação é adequada, o teste de *Variance Inflation Factor* (VIF) descartou possíveis problemas de multicolinearidade entre as variáveis e o teste de *White* não indicou problema de heterocedasticidade.

Quanto à normalidade dos resíduos, o teste apontou uma distribuição de dados não normal. No entanto, o Teorema do Limite Central permite relaxar tal pressuposto nos casos de grandes amostras, não comprometendo a consistência do modelo (Gujarati, 2006).

Variáveis	Beta	Erro Padrão	t-Estatístico	p-Valor
Const.	-1,33987	1,49984	-0,8933	0,3720
IFGF	0,958839	0,483570	1,983	0,0478 **
IFDM	2,14838	0,839986	2,558	0,0108 **
PIB	0,0898523	0,149877	0,5995	0,5491
POP	0,405107	0,0920050	4,403	1,25e-05 ***
Variável explicada		ITAPM		
N		632		
R ² ajustado		0,090685		

Fonte: Dados da pesquisa

Os símbolos ** e *** representam significância estatística a 5% e 1%, respectivamente.

O valor do R² ajustado revela que o modelo explica pouco mais de 9% da variação do nível de transparência ativa e passiva dos municípios que compuseram a amostra. Esse baixo valor explicativo pode indicar a não inclusão de variáveis importantes no modelo.

O IFGF apresentou significância estatística a um nível de 5%, o que não permite rejeitar a hipótese de pesquisa de que há uma relação positiva entre a qualidade da gestão fiscal e o nível de transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes.

Ressalvadas as limitações metodológicas, que não suportam inferências causais, esse resultado pode ser interpretado à luz da teoria da agência e dos estudos relacionados à divulgação baseada na discricionariedade dos gestores. Por esta perspectiva, os prefeitos podem estar gerenciando o nível de divulgação de informações com base no desempenho fiscal da sua gestão com o fito de maximizar suas próprias utilidades. Tal comportamento oportunista pode estar atrelado, por exemplo, à tentativa de reeleição ou eleição do seu sucessor político.

Entre as três variáveis de controle, observa-se significância estatística em duas delas. O IFDM aparece com o maior coeficiente e apresenta uma relação positiva e significativa a nível de 5% com o ITAPM. Ou seja, nota-se uma correlação positiva entre os indicadores sociais e o nível de transparência dos municípios analisados. Uma explicação verossímil é que



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

sociedades com altos índices educacionais, de saúde, emprego e renda, exercem maior pressão por uma gestão mais transparente dos prefeitos. Esses argumentos são suportados pela teoria da agência e o resultado da pesquisa já era esperado com base em estudos anteriores (Bartoluzzio & Anjos, 2020; Queiroz *et al.*, 2013; Ribeiro & Zuccolotto, 2014; Santos & Machado, 2021).

A variável população apresentou uma associação positiva e significativa a nível de 1% com o ITAPM. No cenário de pesquisas nacionais, tal resultado vai ao encontro dos trabalhos de Baldissera *et al.* (2020), Costa *et al.* (2020), Cruz *et al.* (2009) e Franke *et al.* (2020). As explicações fornecidas por tais autores é que: municípios mais populosos exercem maior pressão por um governo mais transparente; um maior incentivo ao *disclosure* é causado pela maior concorrência política em cidades mais populosas; e maior capacidade financeira dos grandes municípios para cobrir os custos de divulgação.

O PIB *per capita* foi a única variável do modelo que não apresentou significância estatística, além de ter apresentado o menor coeficiente.

5. Considerações Finais

Os baixos níveis de transparência nas prefeituras brasileiras apontados pela literatura, ainda que sob imposição legal, demonstra a insuficiência da lei como determinante único do *disclosure* no setor público. A presente pesquisa buscou identificar uma possível relação entre a transparência das prefeituras brasileiras e a qualidade da sua gestão fiscal. Com fulcro na Teoria da Agência e nos estudos dos fenômenos relacionados à *discretionary-based disclosure*, foi hipotetizado que existe uma associação positiva entre a qualidade da gestão fiscal e o índice de transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros de médio e grande porte.

Os municípios apresentaram uma homogeneidade quanto à transparência das suas gestões. Em média, foram atendidas apenas 65,78% da transparência esperada, conforme os parâmetros da CGU. Os municípios de Londrina-PR e Serra-ES foram os mais transparentes (9,95), enquanto Manacapuru-AM obteve a pior avaliação (0,59).

A qualidade da gestão fiscal das prefeituras também não apresentou grandes dispersões. A maioria delas sinalizou em 2018 uma gestão fiscal em dificuldades, conforme os critérios do Firjan. O melhor e o pior desempenho fiscal foram de Santana de Parnaíba-SP (0,9488) e Bayeux-PB (0,0130).

Os resultados não permitiram refutar a hipótese de pesquisa de que existe uma relação positiva entre a qualidade da gestão fiscal e o índice de transparência ativa e passiva dos municípios brasileiros com mais de 50 mil habitantes. Esse achado está em sintonia com as explicações fornecidas pela teoria da agência e *discretionary-based disclosure*. Por estas perspectivas, infere-se que os prefeitos escolhem racionalmente o nível de *disclosure* a ser adotado com base na maximização de suas próprias utilidades, ainda que sob imposição legal. Tal comportamento oportunista pode estar atrelado à tentativa de reeleição ou eleição do seu sucessor político.

Entre as variáveis de controle adotadas, o IFDM e a População apresentaram relação positiva e significativa a nível de 5 e 1%, respectivamente, com o ITAPM. Uma explicação verossímil é que sociedades com altos índices educacionais, de saúde, emprego e renda, exercem maior pressão por uma gestão mais transparente dos prefeitos. Quanto à população, a associação positiva pode ser explicada por uma possível maior pressão em municípios mais populosos em prol de um governo transparente, maior incentivo ao *disclosure* causado pela maior concorrência política e maior capacidade financeira para cobrir os custos de divulgação de informações.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Acerca das limitações deste estudo, o baixo poder explicativo do modelo (9,1%) joga luz a uma possível desconsideração de variáveis importantes que ajudariam a explicar a variação dos níveis de transparência nas prefeituras. Além disso, a seleção não probabilística da amostra e o baixo poder de especificação do modelo restringem a interpretação dos resultados. Por fim, alerta-se que o desenho estatístico adotado torna inapropriado qualquer sugestão de causalidade.

Com base nas limitações supracitadas, sugerem-se futuros trabalhos que incluam mais variáveis no modelo, selecione a amostra de forma probabilística, adote um arcabouço metodológico que permita generalizar os resultados encontrados e, se possível, considere um mesmo ano-base em relação a todas as variáveis que compõem o modelo. Além disso, indique-se a investigação da influência do ano eleitoral no nível de divulgação de informações pelos prefeitos.

Referências

Alves, J. F., Miranda, A. R. A., Teixeira, M. A. C., & Souza, P. R. R. D. (2021). Ranking de transparência ativa de municípios do estado de Minas Gerais: Avaliação à luz da Lei de Acesso à Informação. *Cadernos EBAPE.BR*, 19(3), 564–581. <https://doi.org/10.1590/1679-395120200135>

Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. *United Nations: Department of Economic and Social Affairs*, 1-10. Recuperado de <https://insightsonindia.com/wp-content/uploads/2013/09/integrity-transparency-un.pdf>

Avelino, B. M. (2013). *Características explicativas do nível de disclosure voluntário de municípios do estado de Minas Gerais: uma abordagem sob a ótica da teoria da divulgação*. 176 f. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte. Recuperado de <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/BUOS-97XGTF>

Avelino, B. C., Cunha, J. V. A., Lima, G. A. S. F., & Colauto, R. D. (2014). Características explicativas do nível de *disclosure* voluntário de municípios do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, 13(2), 571-608. Recuperado de https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/race/article/view/4099/pdf_44

Baldissera, J. F., Dall’Asta, D. Casagrande, L. F., & Oliveira, A. M. B. D. (2020). Influência dos aspectos socioeconômicos, financeiro-orçamentários e político-eleitorais na transparência dos governos locais. *Revista de Administração Pública*, 54(2), 340-359. <https://doi.org/10.1590/0034-761220190048>

Bartoluzzio, A. I. S. D. S., & Anjos, L. C. M. D. (2020). Análise de conglomerados do nível de transparência pública e indicadores socioeconômicos dos municípios pernambucanos. *Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace*, 11(2), 48-65. <https://doi.org/10.13059/racef.v11i2.570>

Bernardo, S. J., Reis, D. O. A., & Sediya, G. A. S. (2017). Características explicativas do nível de transparência na administração pública municipal. *Revista Ciências Administrativas*, 23(2), 277–292. <https://doi.org/10.5020/2318-0722.23.2.277-292>



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. (1988). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm

Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. (2009). Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n^o 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm

Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. (2011). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5^o, no inciso II do § 3^o do art. 37 e no § 2^o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

Cavalcante, P. (2015). Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. *Opinião Pública*, 21(1), 87-104. Recuperado de <https://www.scielo.br/j/op/a/8jyx6pRHrcVxkCbFvbxM3gH/?format=pdf&lang=pt>

Controladoria-Geral da União. (n.d). *Mapa Brasil Transparente, EBT - Avaliação 360^o.* Recuperado de https://mbt.cgu.gov.br/publico/avaliacao/escala_brasil_transparente/200000005

Chiariello, C. L., Paulucio, F. F., Brito, R. F. D., Assumpção, G. D. S., Verão, M. F. R., & Moraes, J. B. D. (2019). Transparência ativa: Uma avaliação dos municípios do estado de Mato Grosso do Sul. *Práticas de Administração Pública*, 2(3), 42-65. <https://doi.org/10.5902/2526629237675>

Comin, D., Ramos, F. M., Zucchi, C., Favretto, J., & Fachi, C. C. P. (2016). A transparência ativa nos municípios de Santa Catarina: Avaliação do índice de atendimento à lei de acesso à informação e suas determinantes. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 15(46), 24–34. <https://doi.org/10.16930/2237-7662/rccc.v15n46p24-34>

Costa, G. M., Xavier Jr., A. E., Rêgo, T. D. F., & Macêdo, A. F. P. D. (2020). Nível de transparência dos municípios de médio porte brasileiros: Um estudo sobre a relação dos indicadores socioeconômicos e demográficos. *Revista Interface*, 17(edição especial – 10 anos do PPGP), 35-57. Recuperado de <https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/1160>

Cruz, C. F., Silva, L. M., & Santos, R. (2009). Transparência da gestão fiscal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 12(3), 102-115.



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Cruz, C. F., Ferreira, A. C. D. S., Silva, L. M. D., & Macedo, M. A. D. S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: Um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7080>

Divino, S. N., Bezerra Filho, J. E., & Nossa, S. N. (2019). Motivações para a transparência orçamentária municipal. *Revista Gestão & Conexões*, 8(2), 140-157. <https://doi.org/10.13071/regec.2317-5087.2019.8.2.23641.140-157>

Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro. (2021). *Índice Firjan Gestão Fiscal: Edição 2021*. Rio de Janeiro, 1-7. Recuperado de <https://www.firjan.com.br/data/files/BA/F4/E3/6A/752CC710CCD10AC7A8A809C2/IFGF%20-%20Anexo%20Metodologico%20-%202021-v2.pdf>

Federação da Indústria do Estado do Rio de Janeiro. (2018). *IFDM 2018: Índice Firjan Desenvolvimento Municipal*. Rio de Janeiro, 1-23. Recuperado de https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf

Franke, L. L. M., Visentini, M. S., Söthe, A., & Santos, M. D. (2020). A transparência pública nos municípios integrantes do COREDE/Missões-RS e sua relação com os indicadores socioeconômicos. *Práticas de Administração Pública*, 4(1), 40-62. <https://doi.org/10.5902/2526629242806>

Gujarati, D. (2006). *Econometria básica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2021). Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2018. Brasília, 2-119. Recuperado de https://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2018/POP2018_20210331.pdf

Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1998). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *SSRN Electronic Journal*, 1-77. <https://doi.org/10.2139/ssrn.94043>

Levin, J., & Fox, J. A. (2004). *Estatística para ciências humanas*. 9. ed. São Paulo: Prentice Hall.

Lima, E. M. (2009). *Análise comparativa entre o índice disclosure e a importância atribuída por stakeholders a informações consideradas relevantes para fins de divulgação em instituições de ensino superior filantrópicas do Brasil: Uma abordagem da teoria da divulgação*. 201 f. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado de <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-29052009-110807/pt-br.php>

Lopes, G. B., Valadares, J. L., Azevedo R. R. D., & Leroy, R. S. D. (2020). Determinantes da transparência municipal em Minas Gerais: Análise com base na lei de acesso à informação. *Pensar Contábil*, 22(79), 39-49. Recuperado de <http://www.arena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/3599>



São Paulo 27 a 29 de julho 2022.

Magalhães, E. A. D. (2017). *Gestão fiscal nos municípios brasileiros: uma análise das diferenças regionais*. 125 f. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, Minas Gerais. Recuperado em <https://www.locus.ufv.br/bitstream/123456789/11546/1/texto%20completo.pdf>

Martins, V. A., Silva, W. V., Melo, R. A., Marchetti, R. Z., & Veiga, C. P. (2016). Teoria de agência no setor público. *Revista Espacios*, 37(35), 1-16, 2016. Recuperado de <https://www.revistaespacios.com/a16v37n35/16373525.html>

Melo, K. M., Martins, G. A., & Martins, V. F. (2016). Análise do nível de transparência dos websites dos municípios mineiros. *Revista de Auditoria, Governança e Contabilidade*, 4(9), 93-111. Recuperado em <http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/ragc/article/view/665/481>

Queiroz, D. B. D., Nobre, F. C., Silva, W. V. D., & Araújo, A. O. (2013). Transparência dos municípios do Rio Grande do Norte: Avaliação da relação entre o nível de *disclosure*, tamanho e características socioeconômicas. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 1(2), 38-51. <https://doi.org/10.18405/recfin20130203>

Ribeiro, C. P. D. P., & Zuccolotto, R. (2014). A face oculta do Leviatã: Transparência fiscal nos municípios brasileiros e suas determinantes socioeconômicas e fiscais. *Enfoque: Reflexão Contábil*, 33(1), 37-52. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v33i1.19619>

Santos, L. D. C., & Machado, M. R. (2021). Gestão fiscal como determinante da transparência fiscal ativa: Um estudo nos municípios paraibanos. *Revista Evidenciação Contábil & Finanças*, 9(1), 77-96. Recuperado de <https://doi.org/10.22478/ufpb.2318-1001.2021v9n1.45620>

Scarpin, J. E., & Slomski, V. (2007). Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. *Revista de Administração Pública*, 41(5), 909-933. Recuperado em <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6612/5196>

Silva, W. A. D. O., & Bruni, A. L. (2019). Variáveis socioeconômicas determinantes para a transparência pública passiva nos municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 53(2), 415-431. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170383>

Verrecchia, R. E. (2001). Essays on *Disclosure*. *Journal of Accounting and Economics*, 32 (1-3), 97-180. [http://dx.doi.org/10.1016/S0165-4101\(01\)00025-8](http://dx.doi.org/10.1016/S0165-4101(01)00025-8)

Zuccolotto, R., Teixeira, M. A. C., & Riccio, E. L. (2015). Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 12(25), 137-158. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2015v12n25p137>